

Berichte und Kommentare

Instrumente eines global-gesteuerten Wirtschaftsablaufs im staatlich regulierten Kapitalismus

Die wirtschaftliche Entwicklung der BRD war von drei Ereignissen gekennzeichnet:

1. In den ersten Nachkriegsjahren wurden die Rekonstruktion und Restabilisierung kapitalistischer Wirtschaftsordnungsstrukturen erfolgreich durchgesetzt. Dieser Prozeß wurde zunächst von den westlichen Alliierten eingeleitet und später von der deutschen bürgerlichen Regierung fortgeführt. Die Arbeiterschaft bezog entscheidende Niederlagen durch die von den Alliierten verhinderte Praktizierung der Sozialisierungsartikel in zahlreichen deutschen Länderverfassungen und durch die gegen ihren Willen durchgesetzten Mitbestimmungs- und Betriebsverfassungsgesetze.¹

2. Seit 1960 besteht in der BRD Vollbeschäftigung, was zur Folge hat, daß das relativ knappe Angebot an Arbeitskräften eine günstige Arbeitsmarktsituation schafft. Diese Entwicklung ist deutlich an der Tendenz der Lohnquote ablesbar, die den Anteil der Arbeitnehmerinkommen am Volkseinkommen mißt. Während sie von 1950 bis 1959 fast unverändert blieb, sie stieg von 58,6% auf 60,2%, ist seit 1960 ein stetiger Anstieg festzustellen und sie wird 1971 eine Marke von ca. 68,5% erreichen.

3. Bis 1966/67 waren alle Wirtschaftszyklen dadurch charakterisiert, daß auch in konjunkturellen Abschwungsphasen noch positive gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten erzielt wurden. Erstmals der dem Boom von 1964/65 folgende Abschwung führte zur Rezession, was sich in der Stagnation des Bruttosozialprodukts und dem Anstieg der Arbeitslosenquote auf zeitweise 3% dokumentierte.

Die Erhard'sche Politik war auf die Bedürfnisse der Rekonstruktionsphase in zweierlei Hinsicht zugeschnitten. Zum einen war sie darauf abgestellt, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Systems zu heben, was vor allem die Erweiterung und die Modernisierung der Produktionskapazitäten und damit die Sicherung der optimalen Investitionsfähigkeit der privaten Unternehmer erforderte; unternehmerische Gewinn- und Investitionsinteressen wurden durch eine gezielte Steuerpolitik, Subventionen, Exportförderungsmaßnahmen, Unterstützung der Rekonzentrationsvorgänge der von den Alliierten entflochtenen Unternehmen und Banken unterstützt. Zum anderen gelang im ideologischen Bereich eine Absicherung kap. Reetablierungsbemühungen, da Erhard mit dem aus dem Ordo-Liberalismus entwickelten Modell der sozialen Marktwirtschaft einen sozial geläuterten Kapitalismus erfolgreich anbieten konnte. Die von Faschismus, Krieg und Stalinismus demoralisierte Arbeiterschaft gab sich mit stetiger Verbesserung

¹ Vgl. Eberhard Schmidt, Die verhinderte Neuordnung 1945-1952, Ffm 1971.

ihrer unmittelbaren materiellen Lebensverhältnisse zufrieden, ohne die entstehenden einseitigen politischen und ökonomischen Machtverhältnisse anzugreifen.

Ökonomisches Wachstum war und ist für Regierung und Unternehmen von strategischer Bedeutung, denn es erlaubt die Restauration und Festigung kapitalistischer Verhältnisse bei gleichzeitiger Befriedung des sozialen Konflikts.

Spätestens mit der deutschen Rezession von 1966/67 wurde der strukturelle Wandel der Anforderungen an die staatliche Wirtschaftspolitik sichtbar. Die Sicherung einer gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtslage, d. h. die simultane Realisierung von Vollbeschäftigung, Preisstabilität und Wachstum auf der Basis unangetasteter bleibender kapitalistischer Grundstrukturen, setzte die Beherrschung der Keynes'schen Wirtschaftstheorie und die Erweiterung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums voraus. Der Übergang der Leitung der staatlichen Wirtschaftspolitik auf den Keynesianer Schiller ist alles andere als ein Zufall. Allein seine theoretische Fundierung versprach – und wie man an der relativ schnellen Überwindung der Rezession sieht, zu Recht – eine systemkonforme Lösung der Probleme. Die seit 1967 von Schiller verfolgte Politik der Globalsteuerung der Wirtschaft geht auf die theoretischen Erkenntnisse von Keynes und seinen Nachfolgern zurück. Die ›Keynes'sche Botschaft‹ kommt einer konservativen Revolution gleich, da es ihr gelang, den säkularen Stagnationstrend des Kapitalismus umzukehren. Kern der Keynes'schen Theorie ist die Funktionalisierung der Wirtschaftspolitik im Sinne eines antizyklisch stabilisierenden Interventionsimperativs des Staates. Praktizierte Brüning während der Weltwirtschaftskrise nahezu klassisch eine Politik des prozyklischen staatlichen Wirtschaftsverhaltens, indem er den Staat wie einen privaten Haushalt führte, der in der Krise zu sparen hatte und sie damit verschärfte, so sollte gemäß der Keynes'schen Doktrin der Staat zukünftig – befreit von der Enge eines konjunkturell abhängigen Steuereingangs und dem klassischen Prinzip des jährlichen Budgetausgleichs – Etat und Wirtschaftspolitik in Abhängigkeit der funktionalen Erfordernisse der Konjunktursituation gestalten. Die Keynesianer entwickelten das Konzept der fiscal policy (in Deutschland mit Fiskalpolitik mißverständlich übersetzt, weil es mit traditioneller staatlicher Steuerpolitik nichts gemein hat), dessen Erkenntnisse in das deutsche Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) v. 8. 6. 67² eingegangen sind. Dieses StWG (Grundgesetzliche Verankerung Art. 109 GG) gilt als das modernste Wirtschaftsgesetz eines kapitalistischen Interventionsstaates und soll im folgenden diskutiert werden. Seine beiden Kernpunkte sind die Konzertierte Aktion als Instrument zur Unterwerfung gewerkschaftlicher Tarifautonomie unter die kap. Gleichgewichtsbedingungen und ein vielfältiges Instrumentarium zur Konjunktursteuerung.³

² Vgl. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, v. 8. 6. 1967, BGBl. I 1967, S. 582.

³ Vgl. Fritz Neumark, *Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates*, Tübingen 1961.

Vgl. Fritz Neumark, *Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen*, Wiesbaden 1968.

Vgl. Heinz Haller, *Finanzpolitik*, 3. Auflage, Tübingen und Zürich 1965.

Vgl. Walter Heller u. a., *Fiscal Policy for a Balanced Economy*, Paris 1968.

Vgl. Bent Hansen, *Fiscal Policy in Seven Countries 1955–1965*, Paris 1969.

In § 3 StWG wird eines der zentralen Probleme des heutigen Kapitalismus angegangen. Mit der Konzertierte Aktion, die definiert wird als ein »aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände«, wird ein neues einkommenspolitisches Instrument zur Verfügung gestellt, das den Verteilungsprozeß in einem Stadium regeln soll, wo sichere Arbeitsplätze und garantierte Vollbeschäftigung den Erwartungshorizont der Lohnabhängigen bestimmen und deren Erfüllung Voraussetzung kapitalistischer Herrschaftssicherung ist. Bei bestehender Vollbeschäftigung muß verhindert werden, daß Lohnabhängige und Gewerkschaften die günstige Marktsituation ausnützen und durch erfolgreiche Lohnpolitik die Gewinnmargen der Unternehmen einschränken. In solchen Fällen werden die Unternehmer versuchen, alle ihnen zur Verfügung stehenden Preiserhöhungsspielräume in Anspruch zu nehmen, um über höhere Preise ihre gewohnten Gewinnraten zu verteidigen. Solche Überwälzungspraktiken sind indessen nicht immer möglich, weil in bestimmten Konjunktursituationen Exportmärkte verloren gehen können und auch der heimische Markt von Importen bedroht wird; dann werden profitmindernde Lohnerhöhungen die Unternehmer veranlassen, ihre Investitionen zu reduzieren, die Investitionsneigung geht zurück, es kommt zu Investitionsstreiks, die Rezessions- und Krisenwirkungen zur Konsequenz haben.

Beide unternehmerischen Verhaltensalternativen auf gewerkschaftliche Lohnerfolge in Zeiten der Vollbeschäftigung sind der offiziellen Wirtschaftspolitik gleichermaßen unangenehm: Treibt die Preispolitik der Unternehmer die Inflationsrate hoch, so gefährdet der Investitionsstreik die Vollbeschäftigungsgarantie. Die Unternehmer können indes eine solche Politik der Gleichgewichts- und Stabilitätsstörung als kalkulierbare Variable in ihr Handlungspotential aufnehmen, da – wie alle bisherige Erfahrung zeigt – keine Regierung in der Lage ist, das unternehmerische Essential ausreichender Profitraten zu verletzen. Theoretisch hätte die Regierung zwar Mittel in der Hand, gew. Lohnerfolge abzusichern, könnte eine Politik des Dissens auf die Dauer aber nur durchhalten, wenn sie sich systemtransformierenden Regelungen nicht verschließt.

Die Konzertierte Aktion⁴ hat deshalb vor allem die Funktion, die Verteilungsproblematik systemverträglich zu lösen. Die Konzertierte Aktion ist der Versuch, durch bessere Kommunikationstechniken und Integration gewerkschaftlicher Forderungen in den kapitalistisch-definierten Sachzusammenhang von Löhnen und Gewinnen eine zentrale Verhaltensabstimmung von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften zu erreichen, ohne die Lohnpolitik aus ihrer Anpassungsrolle an private Kapitalverwertungsinteressen zu lösen. Die K. A. ist gedacht als integraler Bestandteil einer global-gesteuerten kapitalistischen Wirtschaft. Sie ist ein gesellschaftliches Informationsforum, da sie den beteiligten gesellschaftlich-relevanten und organisierten Gruppen die Möglichkeit gibt, ihre unterschiedlichen Analyseergebnisse und ihre differierenden Zielsetzungen kennenzulernen. Dabei wird prinzipielle Einigung darüber vorausgesetzt, daß die

⁴ Vgl. Karl Schiller, Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, in: Schwebler und Förenbach (Hrsg.), Jahre der Wende (Festschrift Alex Möller), Karlsruhe 1968, S. 61–72.

Vgl. Karl Schiller, An die Arbeitnehmer (Vor dem 9. Ordentlichen Gewerkschaftstag der IG Metall in München am 7. September 1968), in: BMWi-Texte, Reden zur Wirtschaftspolitik 5, Bonn o. J., S. 63–76.

Vgl. Otto Schlecht, Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1968.

bestehende Wirtschaftsordnung akzeptierbar ist und es nur um ihre konjunkturelle Steuerung sowie um komplementäre Veränderungen, nicht aber um substitutionelle geht.

Die eigene Theorielosigkeit erlaubt es den Gewerkschaften, sich mit dem kapitalistisch-vorgegebenen Argumentationsrahmen abzufinden und auf die Formulierung systemgegenerischer und -transformierender Alternativkonzepte zu verzichten. Die Gewerkschaften geraten so in eine sonderbare Dilemmasituation: Einerseits werden sie durch die zentralen Absprachen der Konzertierte Aktion zu einer systemloyalen Politik verpflichtet. Die Konsequenz daraus ist, daß sie ihren Mitgliedern gegenüber die zentral getroffenen Entscheidungen verteidigen müssen; sie übernehmen eine disziplinierende Transmissionsfunktion nach unten. Das heißt zugleich, daß die Gewerkschaften in die Rolle eines Durchführungsorgans staatlicher Wirtschaftspolitik gedrängt und hierfür mit hilfreichen Orientierungsdaten ausgestattet werden, die in der Öffentlichkeit, und speziell bei den Arbeitnehmern, leicht den Charakter von quasi-objektiven Daten annehmen.

Andererseits geraten die Gewerkschaften in die Gefahr, immer weniger die Lohnabhängigen zu vertreten, weil diese die Gewerkschaften nicht mehr als wirksame Interessenvertreter erfahren. Die Gew. bleiben aber nur solange für das System des staatlich-regulierten Kapitalismus von Interesse, als sie in der Lage sind, die Masse der Arbeitnehmer manipulativ zu führen und damit eine Filterfunktion wahrzunehmen, die verlangt, Forderungen der Arbeiter in der Weise umzudeuten, daß potentiell systemunverträgliche unterdrückt und in solche systemverträgliche Forderungen transformiert werden, die soziale Befriedung erlauben.

Mißerfolge

Es gibt bereits heute einige Anzeichen, daß dieser den Gewerkschaften verordnete Balanceakt zwischen Disziplinierung und Vertretung der Unterprivilegierten mißglücken kann. § 1 StWG (übrigens auch § 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) beschreibt das Zielsystem: im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung sollen Preisstabilität, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum erreicht werden. Es fehlt eine autonom definierte verteilungspolitische Zielsetzung.

Freilich mangelte es in der Vergangenheit nie an verteilungspolitischen Vorschlägen: So versuchte die Bundesbank am Anfang der Vollbeschäftigungsperiode eine Verteilungsnorm durchzusetzen, die das Wachstum der Löhne an das Wachstum des in konstanten Preisen gemessenen Sozialprodukts bindet.⁵ Die Lohnquote bliebe c. p. dann und nur dann konstant, wenn Preisstabilität herrschte; »jeglicher Anstieg des Preisniveaus reduziert die Lohnquote entsprechend; die Lohnempfänger mußten stets quasi-automatisch die inflatorische Lücke durch teilweisen Konsumverzicht schließen helfen«⁶. Dieses naiv produktivitätsorientierte Lohnkonzept der Bundesbank widersprach zu offensichtlich den ökonomischen Machtverhältnissen bei Vollbeschäftigung, um realisiert zu werden. Statt dessen setzte sich in Theorie und Praxis das Konzept der Doppelanpassung der

⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank, Memorandum über die Lohn- und Preisentwicklung, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Januar 1960, Ffm 1960, S. 2-11.

⁶ Gottfried Bombach, u. a., Grundkriterien für die Festsetzung der Löhne und damit zusammenhängende Probleme einer Lohn- und Einkommenspolitik, Brüssel 1967, S. 32.

Löhne durch: der Nominallohn wird einmal der Steigerung der Arbeitsproduktivität angepaßt und zum zweiten dem steigenden Preisniveau. Diese Lohnpolitik erlaubt bei einem volkswirtschaftlichen Wachstum mit Inflationierungstendenzen den verteilungspolitischen Status quo, da infolge des Inflationszuschlags die Zementierung des Lohnanteils am Volkseinkommen auch bei Preissteigerungen erreicht wird.

Dieses Lohnkonzept der verteilungsneutralen Doppelanpassung wurde vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seit Beginn seiner Tätigkeit vertreten. Bereits in seinem ersten Gutachten 1964 taucht dieses Konzept als »modifizierte Produktivitätsregel« auf, im Gutachten von 1965 schlägt er (und prägt damit den Begriff) eine »konzertierte Aktion« als ein abgestimmtes Stabilitätsverhalten der gesellschaftlichen Kräfte vor, in späteren Gutachten wiederholt der Rat seine Vorstellungen, teilweise unter neuen Namen wie Rahmenpakt, multilaterales Interessenclearing.⁷

Die Konzertierte Aktion wurde erstmals 1967 als Teil des institutionalisierten Konfliktmanagements praktiziert. Sie war ein Kind der ersten deutschen Rezession nach dem 2. Weltkrieg und hat allein in der Abwehr einer sich kumulativ entwickelnden Krise funktioniert. Das ist leicht erklärbar, da in der Rezession Unternehmern wie Gewerkschaften und Arbeitnehmern an einem baldigen Aufschwung gelegen ist und in dieser Konjunktursituation die Verteilungsfrage auch für die Gewerkschaften hinter das Ziel der Vollbeschäftigung zurücktritt, das Priorität beansprucht. Mit zunehmendem Beschäftigungsgrad verschärfte sich die Verteilungsproblematik, die versprochene soziale Symmetrie blieb aus und die K. A. zeigte ihre Unfähigkeit, eine Verhaltensabstimmung zu erreichen, die das zeitliche Nachhinken der Nicht-Gewinn-Einkommen egalisierte und darüber hinaus zu einer Verteilungsabsprache geführt hätte.

Der schwerste Schlag wurde der zentralen konzertierten Verhaltensabstimmung durch die spontanen Streiks der Metallarbeiter und Bergleute im September 1969 versetzt. Diese Streiks dokumentierten weithin sichtbar die Unzufriedenheit der Arbeiter mit der Politik der Gewerkschaften und korrigierte den überaus langen und ausgeprägten Lohn-Rückstand (wage-lag) binnen kurzem. Seitdem zeigen die Gewerkschaften einen höheren Grad an Lohnmilitanz, wie insbesondere die Tarifrunde 1970 in der Metallindustrie gezeigt hat. Die Chemietarifrunde 1971 entzieht sich vorerst einer eindeutigen Bewertung: einerseits gab es zum erstenmal seit Jahrzehnten einen Streik in der Chemischen Industrie, andererseits schloß der Hauptvorstand einen Vertrag ab, dessen materielle Ergebnisse unter den amtlichen Orientierungsdaten liegen. Eines scheint sicher: Seit den Septemberstreiks wird der Verteilungskampf von Arbeitnehmerseite aus härter geführt. Die Septemberstreiks signalisieren das Dilemma der Gewerkschaften: »Entweder akzeptieren sie die staatlich aufgezwungene Rolle eines Reaktionszentrums der staatlichen Wirtschaftspolitik und setzen auf die Kooperation mit dem Staat: dann riskieren sie den Konflikt mit den eigenen Mitgliedern. Oder sie besinnen sich auf ihre Rolle als Aktionszentrum der Lohnabhängigen und setzen auf die Kooperation mit dem politisierten Teil der Arbeiterschaft: dann fordern sie den Konflikt mit der staatlichen Wirtschaftspolitik notwendig heraus.«⁸ (S. 10)

⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahresgutachten 1964, Ziffer 248.

Vgl. SVR, Jahresgutachten 1965, Vorwort und Ziffern 187–212.

⁸ Eberhard Schmidt, Ordnungsfaktor oder Gegenmacht – Die politische Rolle der Gewerkschaften, Ffm. 1971, S. 10.

Nach den Erfahrungen mit den Septemberstreiks und ihren Folgewirkungen überrascht nicht der Versuch, die Gewerkschaften durch repressivere Maßnahmen zum Wohlverhalten zu zwingen. Ein Vorschlag ist der des Lohnamtes. Eine Politik der makroökonomischen Globalabstimmung hat folgende Schwierigkeit zu überwinden. Das »Gesamtsystem, bei dem einerseits der staatliche Zielkatalog Priorität haben soll, aber zugleich den privaten Interessengruppen Einfluß auf die wirtschaftspolitische Willensbildung und autonome wirtschaftspolitische Aktivitäten von makroökonomischer Relevanz gestattet sind, kann nicht als rational angesehen werden. In dem Spannungsfeld von Lohnpolitik und Wirtschaftspolitik kann die Rationalität des Systems nur gesichert werden, wenn sich ein Konsens hinsichtlich der von den Beteiligten zu verfolgenden Politik erreichen läßt.«⁹

Da dieser Konsens nur bei freiwilliger Unterordnung der Gew. zustandekommt, ist er stets gefährdet. Die Kritik von Klaus an der K. A. richtet sich gegen die den Gew. als Aktionsparameter bleibende Politik des Dissens. Er kritisiert, daß die konzertierten Gespräche weder einem Einigungszwang unterliegen noch Sanktionsmöglichkeiten zulassen.¹⁰

Sein Vorschlag sieht deshalb eine institutionelle Absicherung der K. A. in der Weise vor, daß als zentrales makroökonomisches Entscheidungsgremium ein Koordinierungsrat gebildet wird. Dieser Rat soll in kooperativer Form, nicht in demokratisch-mehrheitlicher Abstimmung, Entscheidungen treffen. Die kooperative Entscheidungsregel beinhaltet die Zustimmung aller relevanten Gruppen, was als Ausgleich für die Einordnung autonomer Entscheidungen in ein gemeinsames Konzept angesehen wird. Jeder der beteiligten Gruppen wird also ein Vetorecht zugestanden, so daß bei mangelnder Kompromißbereitschaft das Entscheidungsgremium paralysiert werden kann. Um eine solche Blockierung zu verhindern, wird an die Einführung eines Sanktionsmechanismus gedacht, der also nicht nur in Kraft treten soll, wenn einmal beschlossene und für verbindlich erklärte Entscheidungen nicht beachtet werden, sondern auch – und in dieser Drohfunktion ist ein Beitrag zur Erhöhung der prinzipiell notwendigen Kompromißbereitschaft zu sehen – zur Überwindung entscheidungsblockierender Konstellationen.

Der Vorschlag des »Koordinierungsrates«, der Entscheidungszwang, Verbindlichkeit und Sanktionen vorsieht, ist der konservative Typ einer Einkommenspolitik, da er als mit staatlichem Zwang ausgestatteter Abwehrblock gegen die Ansprüche der Unterprivilegierten fungieren kann.

Dem Klaus'schen Vorschlag zustimmend, entwickelt Krelle die Idee eines staatlichen Lohnamtes, das einen Ecklohn festlegt, an dem sich alle Lohnsätze orientieren, ähnlich wie die Bundesbank mit Hilfe des Diskontsatzes das Zinsniveau reguliert.¹¹

In die gleiche Stoßrichtung geht die Argumentation von Biedenkopf. Er fragt, ob gew. Arbeitskämpfmaßnahmen dann noch sozialadäquant sind, wenn sie gegen die Diskussionsergebnisse Konzertierter Aktionen verstoßen.¹²

⁹ Joachim Klaus, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Helmut Arndt (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Berlin 1969, S. 121.

¹⁰ Vgl. Joachim Klaus, a. a. O., S. 99–136.

¹¹ Vgl. Wilhelm Krelle, Diskussionsbeitrag, in: Helmut Arndt (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Berlin 1969, S. 139–141.

¹² Kurt H. Biedenkopf, Rechtsfragen der Konzertierten Aktion, in: Der Betriebsberater, 10. September 1968, Heft 25, S. 1008.

Die pluralistisch-liberale Variante der integrierten Einkommenspolitik ist das multilaterale Interessenclearing. Um der Lohnpolitik den Charakter eines Residualfaktors der Wirtschaftspolitik zu nehmen, sollen die Gewerkschaften gleichberechtigt über jene Strukturen mitbefinden, die die naive Produktivitätstheorie als vorgegeben betrachtet. Neben der gew. Mitbestimmung über die Verwendungsstruktur des BSP wird im Konzept des multilateralen Interessenclearings explizit die Frage aufgenommen, »wem das parallel zur Realinvestition sich bildende Geldvermögen zuwächst«. ¹³ Das Konzept sieht vor, daß alle Komponenten des ökonomischen Wirkungszusammenhangs in den bargaining-Bereich der beteiligten gesellschaftlichen Gruppen eingehen. Die offizielle Behandlung der Verteilungsfrage (über die Vermögenspolitik) erkaufen sich die Gew. mit weiterer Integrierung. Inwieweit die Praxis des multilateralen Interessenclearing den Gew. tatsächlich eine makroökonomische Gestaltungsfunktion zubilligte und wo die Verteilungspolitik ihre Grenze hätte, ist völlig ungewiß. Da dem Konzept des multilateralen Interessenclearing autoritär vorgeschriebener Einigungszwang und unter Sanktionsgewalt stehende Verbindlichkeit fehlen, es statt dessen auf freiwilliger Kompromißbereitschaft basiert, hat das Interessenclearing nur geringe Chance, einen reibungsloseren Ablauf der Wirtschaftspolitik zu gewährleisten. Das multilaterale Interessenclearing beinhaltet eine relative Besserstellung der gew. Position, da den Gew. Beachtung ihres Umverteilungspostulats zugestanden wird; ein Vorgang, der die Gew. aber zugleich in die Verantwortung für Wachstum und Vollbeschäftigung nimmt und sie weiter zur wirtschaftsfriedlichen Integration veranlaßt. Allein dieser Integrationsprozeß kann die Unternehmer veranlassen, die Gew. an zusätzlichen Entscheidungsbefugnissen partizipieren zu lassen und in der Verteilungspolitik Kompromißbereitschaft zu zeigen.

Sowohl dem Konzept »Lohnamt« als auch dem Konzept »multilateralem Interessenclearing« ist gemeinsam, daß zentral vereinbarte Entscheidungen innerorganisatorische Disziplinierungen verlangen, wenn eine adäquate Durchführung garantiert sein soll.

Weitere Stabilisierungsinstrumente des StWG

Das Stabilisierungsinstrumentarium des StWG ist vielfältig und deshalb von Bedeutung, weil es auf die Bekämpfung von Boom- und Rezessionsphasen zugleich abstellt. Seine wesentlichen Momente sind:

Das StWG verpflichtet die Bundesregierung zu einem hohen Grad an Öffentlichkeit. § 2 schreibt den Jahreswirtschaftsbericht vor, der eine Stellungnahme zum Gutachten des Sachverständigenrates zu enthalten hat sowie eine eigene Jahreszielprojektion und die Darlegung des wirtschaftspolitischen Regierungsprogramms. § 3 sieht Orientierungsdaten vor, § 12 den Subventionsbericht. Es ist zu beachten, daß auf Grund anderer Rechtsgrundlagen die Bundesregierung außerdem den Strukturbericht, den Finanzbericht und den Sozialbericht vorzulegen hat.

§§ 9 und 10 StWG schreiben eine fünfjährige Finanzplanung und mehrjährige Investitionsprogramme vor, die durch gleitende jährliche Fortschreibung der Entwicklung anzupassen sind. Diese Vorschriften zielen nicht nur auf höhere

¹³ Gottfried Bombach, Möglichkeiten und Grenzen einer Verteilungspolitik, in: Helmut Arndt (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Berlin 1969, S. 825.

Transparenz, sondern dienen dem Versuch einer Versteigerung des Wachstums. Ziel ist es, den Etat konjunkturneutral zu gestalten und ihn quantitativ in die erwartete wirtschaftliche Entwicklung einzufügen. Nach der neuen Bundeshaushaltsordnung und dem Haushaltsgrundsätzegesetz sind die Budgets außer in dem traditionellen kameralistischen Prinzip auch in einer ökonomischen Funktionalgliederung auszuweisen, um zusätzliche und jederzeit verwendbare Informationen für die Konjunktursteuerung zu erhalten. Die Investitionsprogramme sind a jour zu halten, so daß bei konjunkturellen Abschwungphasen öffentliche Aufträge nachfragestützend ohne Zeitverzögerung vergeben werden können, wie im umgekehrten Fall durch Streichung und Streckung öffentlicher Aufträge eine Boomsituation gemildert werden kann.

Ein weiteres wichtiges Instrument zur Konjunktursteuerung ist die Konjunkturausgleichsrücklage (§ 5 StWG). Diese Rücklage soll in Boomzeiten überflüssige öffentliche Gelder stilllegen und diese in Rezessionen zur Verfügung stellen. Sie wird gespeist in konjunkturellen Aufschwungphasen durch Haushaltssperrungen, Etatkürzungen, boombedingte Steuermehreinnahmen und Steuererhöhungen (§§ 6, 15). Die der Konjunkturausgleichsrücklage zugeführten Mittel müssen bei der Bundesbank angesammelt werden, so daß ein nachfragewirksamer Entzugseffekt gesichert ist.

Die Regelungen über die Ausgleichsrücklage zeigen deutlich die im Gesetz durchgängig zu beobachtende Stärkung der zentralen exekutiven Gewalt auf Kosten der Parlamente und der Länderregierungen. Die Bundesregierung kann durch Verfügung Haushaltsänderungen beschließen und beeinträchtigt damit das traditionelle Budgetrecht der Legislative. Alle Vorschriften gelten auch für Länder und Gemeinden, so daß ein Gleichschritt der öffentlichen Konjunkturpolitik garantiert erscheint. Durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates können die Länder veranlaßt werden, Mittel der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen. Durch den Konjunkturrat (§ 18 StWG) und den Finanzplanungsrat (§ 51 HGrG) wird eine weitgehende Koordinierung von Bund und Ländern sichergestellt. Durch Rechtsverordnungen können weiterhin Höchstbeträge für die Kreditaufnahme der öffentlichen Hände vorgeschrieben werden.

§ 26 StWG gibt der Regierung das Recht, Steuervariationen vorzunehmen, um je nach Konjunkturerfordernissen die Massenkaufkraft anzuregen oder zu verringern bzw. die Investitionsfähigkeit der Unternehmen zu fördern oder zu bremsen. Die Regierung kann die Investitionsneigung der Unternehmen durch Investitionsprämien in der Weise festigen, als sie für einen befristeten Zeitraum zuläßt, Investitionsausgaben bis zu 7,5% ihrer Gesamthöhe von der Steuerbemessungsgrundlage abzuziehen; auch kann sie Sonderabschreibungen genehmigen. Will sie die Konjunktur abschwächen, kann sie zunächst diese Vergünstigung außer Kraft setzen und zudem die degressive Abschreibungsmethode aufheben. Um die Massenkaufkraft konjunkturgerecht zu manipulieren, steht ihr das Instrument der Einkommensteuererhöhung bzw. -senkung bis zu 10% zur Verfügung. Zusätzlich erzielte Einnahmen sind der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen. All diese Maßnahmen kann die Regierung per Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates und -tages auslösen, wobei die Zustimmung als gegeben gilt, wenn die beiden Instanzen nicht binnen 4 Wochen die Zustimmung durch Beschluß verweigern.

In der Praxis hat sich gezeigt, daß die Variation der Einkommensteuer für eine sozialliberale Regierung nicht unbedenklich ist. Die konjunkturelle Situation im Sommer 1970 hätte es der Regierung erlaubt, die Einkommensteuer und damit die Lohnsteuer zu erhöhen. Sie befürchtete offenbar eine negative Reaktion ihrer

Wähler und erfand mit dem Konjunkturzuschlag ein substitutionales Instrument. Der Konjunkturzuschlag war ein bis 30. 6. 1971 zu erhebender 10%iger Zuschlag zur Einkommensteuer, der mit Rückzahlungspflicht der Regierung ausgestattet war, so daß im Gegensatz zu der Regelung des StWG das konjunkturpolitische Ziel zwar erreicht, aber der endgültige Entzugseffekt der Steuererhöhung vermieden wurde.¹⁴ Daß die Beendigung der Erhebung dieses Zuschlags und seine noch zu erfolgende Rückzahlung lohnpolitische Konsequenzen haben, da bei konstanter Kostenbelastung der Arbeitgeber die für den Arbeitnehmer frei verfügbare Lohnsumme höher wird, sei nur am Rande vermerkt.¹⁵

Dieser kleine Überblick mag genügen, um die ökonomische Bedeutung des hier in Rede stehenden Gesetzes zu belegen. Das StWG verlagert bzw. konstituiert Kompetenzen zugunsten der zentralen Exekutivgewalt. Es überwindet nicht die potentielle Krisenanfälligkeit kapitalistischer Systeme, führt aber zu einer solchen Erweiterung des Stabilitätspotentials, daß die staatliche Interventionspolitik eine reale Chance hat, systemstabilisierend und -regulierend zu wirken, und somit zurecht von einem staatlich regulierten Kapitalismus gesprochen werden kann.

Otto Jacobi

¹⁴ Vgl. Gesetz über die Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, v. 23. 7. 1970, BGBl. I 1970, S. 1125.

¹⁵ Vgl. Otto Jacobi, Konjunkturzuschlag und Lohnpolitik, in: *express international*, VIII. Jg., Nr. 115 (19. 2. 1971), S. 5.